

第 1 部 アジア諸国の新しい環境政策とその展開 第 5 章 A S E A N 自然保全協定と A S E A N 環境戦略 - ハード・ローからソフト・ローへ -

著者	作本 直行
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	開発と環境シリーズ
シリーズ番号	10
雑誌名	発展途上国の環境政策の展開と法
ページ	95-115
発行年	1997
出版者	アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00010961

第5章

ASEAN自然保全協定とASEAN環境戦略

——ハード・ローからソフト・ローへ——

作本 直行

はじめに

環境問題が地球化している。これまで国内レベルの局所的な問題として理解されてきた公害問題または環境問題は、国を越えて地域レベルに、さらにその被害影響は地球規模にまでおよびつつある。汚染源の拡大との関連では、国内レベルの環境問題と、地域あるいは地球レベルの環境問題との内容の区別をつけ難くなっており、明確な因果関係に基づき地球環境の将来予測を確定することが難しくなっている。地球規模の環境問題としては、例えば、硫黄酸化物や窒素酸化物を含んだ大気中の汚染物質の国際移動と酸性雨、フロン・ガスの使用とオゾン層の破壊、核実験や放射性廃棄物の管理、エネルギー消費との関連における温暖化問題と森林破壊の問題、海洋汚染と資源の利用保護の問題などがある。これらはいずれも国際的な立場から環境の保護管理を必要とする課題である。⁽¹⁾

このような地球環境問題に対して本質的な解決を行なうためには、国際的な立場と国内的な立場の両方に立った環境管理を行なう必要がある。これらはまさに車の両輪にあたる課題であり、これらが相互に支え合うことがきわめて重要である。国内レベルだけの環境問題への対応には限界がある。他

方、国際的な議論ばかりが先行しても、具体的な国内実施を伴わない決定は何ら役立たない。しかし、環境問題の発生源が究極的には国家レベルであることを考えれば、国家レベルからの問題解決への対応がまず大前提であることに間違いはない。この意味では、最近しばしば言われる“Think Globally, Act Locally”は基本的に正しいであろうし、この逆の言葉である“Think Locally, Act Globally”もともに正しいといえる。国内的、国際的両面の取り組みが必要なのである。⁽²⁾

各国が自国の環境保護を最大限尊重し、自国の法的な対応能力を高めることは、環境問題解決のための重要な基礎であり、地球環境問題にとっても不可欠な前提である。しかしながら、現在国際的な議論の対象となっている地球環境問題は各国からの環境影響の総和的な性格をもっている。このために、各国のばらばらで断片的な対応を積み上げるだけでは、満足できる解決効果は十分に期待できない。言い換えると、国を超えた全体的、総合的な視点からの国際的な環境管理の強化が必要とされているものと考えられる。例えば、個別の汚染源に対する排出規制は、特定可能な限られた汚染源に対しては効果的であったといえるが、不特定多数の汚染源、しかも国境を越えた複合的な汚染が地球環境問題の原因であると考えられる場合には、汚染の総量を規制しあるいは調整する総合的な発想に立った国際的な環境管理が不可欠であるといえる。⁽³⁾

このような総合的、国際的な視点に立った地球レベルの全体的調整が必要とされているにもかかわらず、現在の国際的な環境管理にはさまざまな障害がある。例えば、国際機関の環境管理に対する消極的な対応であり、先進国および途上国における国内的な対応の遅さとその非効率さである。特に経済諸活動に対する国際的な関心に比べた場合、環境問題に向けられる関心とその優先順位はきわめて低いといえよう。さらに、一般的には、これらを総合的に反映した国際的、国内的な法的取り組みの脆弱さをも見ることができ

これまでの環境に関する国際的な取組みは、1972年の国連人間環境会議か

ら92年の国連環境開発会議への二つの国際会議の流れの中に象徴される。環境問題の主要論点に関して、その理解と認識には著しい変化を見ることができ⁽⁴⁾る。例えば、この92年会議の主要な成果の一つであるリオ宣言から、制度的な取り組みに関する指摘を見てみると、まず、その前文において、「新しい公平な地球的規模のパートナーシップを構築するという目標をもち、すべての者のための利益を尊重し、かつ地球的規模の環境および開発のシステムの一体性を保持する国際的な合意に向けて」⁽⁵⁾と述べている。また、この92年会議のもう一つの代表的な成果である「アジェンダ21」は、第38章の「国際的な機構の整備」の初めの部分で、「地球サミットが、(国連総会決議44/228によって) すべての国において持続可能かつ環境上適正な開発を促進するための国内および国際的な努力を増すことにより、環境悪化の影響を停止させ、反転させるための戦略および方策を策定するべきであること」を確認したと述べて⁽⁶⁾いる。しかし、「各国には、共通の、しかし異なった責任がある」とのリオ宣言(第7号)の基本認識にも見られるように、先進国と途上国の間には、環境問題に対する共通の認識とともに、異なったレベルの責任負担の両方があることが認められているのである。

今後、「環境問題」に対する各国の関心は高まり、国際的な取り組みはさらに一層活発化するであろう。そして、国内的な取り組みも国際的な取り組みからの影響を受けてさらに活発化するであろう。しかしながら、「地球環境管理の教訓」と題する本の序文で、ジェームス・グスタフ・スペース(J. G. Spes: WRI所長[1982~92年]、93年以降UNDP総裁)は、「『国際化』という問題が、結局なにを要求するのか、正確なところは誰にもわからない。ただ主要な政策および制度を刷新しなければならないのは明らかであろう。しかし、もっとも基本的なことは、各国の基本政策がますます他国との協力の上で策定されることだ。そして、政府による規制とは別に、企業の国際的な行動綱領や他のトランスナショナルな規範がさらに一般にいきわたるだろう」と指摘⁽⁷⁾している。つまり、国際的な環境管理に関しては、国内レベルの環境法の発展とともに、地球環境法の発展の両方向の発展が調和的に行なわれ、しか

も多様な諸手段とともに有機的に刷新されて行なわれる必要があるものと考えられる。

今後、環境問題に対する取り組みをどのように発展させていくことができるであろうか。前掲書の著者であるP・サンド (P. Sand) は、いわゆる「選択的インセンティブ」によって、国際環境条約への対応が遅い国々に対して、環境保護協定への参加を促す方法の研究に従事してきているが、「今後の意思決定に直接関連することになる環境上の基準設定や実施のための新たなメカニズムを明らかにする必要がある⁽⁸⁾」と述べている。本論では、アジア諸国における環境法と地域環境協力について、サンドのこのメッセージを参考にしつつ、検討を行いたいと考える。これを、サンド流に言えば、「地域環境協力のためのレジームの形成」についてということになるうか。

以下、第Ⅰ節で、1985年に採択されたがいまだ発効していない「ASEAN自然保全協定」(正式には「ASEANの自然および自然資源の保全に関する協定」)について、第Ⅱ節で、ASEANで94年に採択されたASEAN環境戦略について、第Ⅲ節では、ASEANにおけるハード・ローへからソフト・ローへの変化とその背景について、それぞれ検討する。

本論が目的とするのは、ASEANですでに採択されているASEAN自然保全協定と環境戦略の二つの国際環境法の手法の違いと最近の動きから、ASEANでは地域環境法にとって、ソフト・ローといった政策的な宣言を含む国家間の合意形成手法が基本的に採用されており、これが実質的な法の形成に役立っている点を指摘したいと考える。つまり、ASEAN諸国では地域的な合意に関して、現段階では条約締結を中心とするハード・ローよりもむしろソフト・ローの方向を選択する傾向が強く、現実的かつ実際的な問題解決の手法として大いに受け入れているものと考えられる。

このようなソフト・ロー化の傾向は、アジア地域における環境保全に向けての新たな政策と法の発展形態として注目することができると考えられる。アジア諸国の国内環境法においても、このようなハード・ローと宣言文書などを多く含むソフト・ローの併用を見ることができるが、ここでは議論の対

象としない。アジア地域における環境問題への対応では、ハード・ローよりもソフト・ロー、つまり法的な拘束力よりは政策的な歩み寄りによって環境保護の目的を達成する方法を選択する傾向が強まっている。つまり「政策と法」の両側面の融合を通して、各国が環境問題に積極的に対応している点を検討したい。

I 「ASEAN自然保全協定」について

ASEAN組織の脆弱さをめぐっては、これを現段階のASEAN組織の本質的な性格の一つとして理解することができる。ただし、この理解の方法に関して、これをASEANに加盟するアジア諸国の経済社会文化の多様性の反映の帰結として考えるべきか、あるいは「国際社会における紛争制御と協力の制度化という文脈」でASEANの発展段階として理解すべきかについてなど、さまざまな見方が成り立ち得る。

ところで、ASEANの機能は、発足当時からすでに大きく変化してきているので、過去と現在を一律に論議することはできない。しかし、このテーマについては、すでに広く論じられており、ここで改めて繰り返す必要はないものと思われる。ただし、ASEANは基本的に、冷戦構造下の政治的緊張関係を背景に成立したのだが、その後、経済協力を支援するための組織への変遷があること、また冷戦構造が崩壊したことに伴い、ベトナムもASEANに加入したことが注目される。さらに、他のインドシナ諸国が加わった「ASEAN10」に関する合意あるいはASEANの機構強化に関する議論などが出ている点は、ASEANの新しい動きとして理解しなければならないであろう。

他方、ASEANは、アジア地域のAFTAの動きや安全保障の問題など、これまでとはまったく異質な次元の新しい課題にも直面している。あるいは、APECのようなきわめて国際的な課題にも直面している。⁽¹⁰⁾最近議論となって

いる「ASEAN地域フォーラム」(ARF)は、南沙諸島の領有権問題、およびアジア地域の軍拡競争の論議に端を発したASEANと日本、中国など周辺国12カ国との間で安全保障について話し合う場を提供している。また、ASEANダイアログは、先進国などとの間に対話の場を提供している。これらの動きとは対象的に、マレーシアのマハティール首相が提唱したEAECは、むしろある意味でアジア地域の経済発展の活力を地域内部に求めたものであるといえよう。

このように、各国が置かれた異なった政治経済状況および急変する冷戦後の国際環境を反映して、地域環境協力に向けてのASEANの対応はきわめて微妙な動きを示している。したがって、ASEAN組織との関連で環境分野の地域協力を論じる場合には、安全保障、政治、経済社会など広範囲な課題がある保全点を念頭に置いておく必要があるであろう。以下、本節では、ASEAN自然協定について検討する。

1. ASEAN自然保全協定の成立経緯

ASEAN地域における環境協力は、すでに「環境分野におけるアジアの地域協力」⁽¹¹⁾で見たとおり、1978年に国連環境計画(UNEP)の支援を受けて開始したものである。これは「ASEAN環境プログラム」(ASEAN Sub-regional Environment Programme: ASEP)の行動計画として実施されたものである。ここで述べているASEAN自然保全協定は、このプログラムの第1期(78~82年)、第2期(83~87年)、第3期(88~92年)実施過程中的成果の一つであり、85年7月にクアラ・ルンプールで署名採択されたものである。

ASEAN環境プログラムについては、成立の経緯、目的、重点施策の移り変わりなどについて、筆者が若干の検討をすでに行なっている⁽¹²⁾ので、本節では、ASEAN自然保全協定の内容と性格について検討を行なうにとどめることにする。

なお、この協定は、ASEAN地域での環境に関する初めての地域条約であ

るが、いまだ発効に至っていないという問題がある。ASEAN以外の他のアジア地域でも類似の環境法条約が成立している。これらはいずれも、UNEP、ESCAPなどの国際機関の支援の下に制定されたものである。

2. ASEAN自然保全協定の内容

この協定は、1985年7月9日にクアラルンプールで当時のASEAN加盟の6カ国が署名して採択したものであり、正式には「自然および自然資源の保全に関する協定」(ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources)とよばれる。IUCNの環境センター等が支援して、同協定草案の作成準備にあたった。「当時では、最も進歩的な協定であると考えられ」、「この地域の天然資源の賢明な管理と持続的な利用に向けてのきわめて注目すべき出来事であったとされている⁽¹³⁾」。

協定は、その前文において、「各国の生物資源およびそれを支えているその他の自然の要素を保全し管理するための個別行動および共同行動をとることを望み、……協定を締結し実施することである」と述べており、協定の締結理由を明らかにしている。全体で7章35条、その構成は、第1章「保全と開発」、第2章「種および生態系の保全」、第3章「生態プロセスの保全」、第4章「環境計画手法」、第5章「国別支援措置」、第6章「国際協力」、第7章「国際的支援措置」、最終条項、付属書である⁽¹⁴⁾。

第1条の「基本原則」では、「締約国は、それぞれの国内法の枠内で、個別に、または、必要があり適切な場合は、共同行動により、基本的な生態学的プロセスおよび生命維持システムを維持すること……」(第1号)とされ、「この目的のため、締約国は、それぞれの開発戦略を策定し、東南アジア諸国連合地域の保全戦略の枠内においてかかる戦略について調整する」(第2号)とされている。このように、締約国は、この条約に基づきそれぞれが行動するための権利義務関係を約束しているのではなく、「それぞれの国内法の枠内で、個別に、または、必要があり適切な場合は、共同行動により」、必要な

措置をとることを合意したにすぎない。とはいえ、ASEAN諸国が本協定の下で、地域レベルの環境保全戦略を策定し、戦略に関する調整を行なうと宣言したことは、それまでの地域協力には見られなかった注目すべき動きである。

協定の実施機関として、締約国会議の通常会合が少なくとも3年に1回、締約国が要請した場合には特別会合が随時開催されることになっている。しかし、常置された機関があるわけではない。他には、この協定の発効にともない、第22条に規定する機能を遂行するために事務局が指名され、締約国および事務局との連絡を容易に進めるために、締約国は、いずれかの適切な国家機関または機構を指定することができることとされている。

また、協定の解釈または実施に関して締約国間に対立が生じた場合には、協議または交渉によって平和的に問題を解決しなければならないことになっており、紛争処理解決のための特別な機関は何ら設置されていない。このように、協定の実効性を確保するための実施機関または紛争処理機関は設置されていない。

ASEAN自然保全協定は、すべての国が批准した後に初めて発効すると規定している。1985年に採択されたが、協定は発効せずにすでに10年以上を経過している。制定当初の段階では、同協定の付属文書が完成しておらず、しばらく白紙状態であったこともある。ちなみに、協定の第33条は、「この協定は、6番目の批准書が寄託された日の後30日を経過した日に効力を生ずる」と規定する。したがって、協定採択時にはすでに署名されているが、すべての国による批准書の寄託が行なわれていないために、いまだ発効に至っていないのである。

ASEAN事務局としては、当面、このASEAN自然保全協定を公式的な協定として完成させる意思はあまり強くないようである。⁽¹⁵⁾なお、実施に至らない理由として、協定作成の当初から、各国政府はきわめて先進的な内容であると考えていたことがあり、このためにASEAN各国は国内法に基づくレビューと可能な限りの対応を図るべきだと考えていたことがある。⁽¹⁶⁾

ASEAN組織の法的性格およびその機能に関しては、すでに他の文献で議論されているので、ここでは立ち入らないが、ASEANではお互いの国を法的に拘束するような方法による合意形成は基本的に尊重されていない。むしろ、このような法的拘束を伴った国家間合意は意識的に回避されてきたもの⁽¹⁷⁾と思われる。その理由は、ASEAN成立の経緯、目的、構成等の点から見ても明らかである。この点は、ASEAN構成国全ての「コンセンサス方式」によってのみ合意に到達するとする基本姿勢にも象徴されている。これは各国の異なった政治経済社会状況、言い換えると各国の多様性をお互いに尊重するための方式であると考えられる。

しかし、このようなASEANの基本的な姿勢にも関わらず、法律協力⁽¹⁹⁾は、いくつかの分野では積極的な発展の兆しを示している。⁽²⁰⁾環境法以外の分野では経済協力、二重課税の回避、犯罪人の引き渡し等に関する司法供助、麻薬撲滅などの地域に固有かつ共通的な課題、さらに必要性の高い課題に関して、一定の発展を見ることができる。ASEANの協定の第3項は、「経済、社会、文化、技術、科学および行政の分野において、共通利益の問題に関する積極的協力および相互扶助を促進することを目的とする」と定めている。例えば、タイのチュンポン (Chumporn) の論文「ASEAN法律協力の展開」が、「バンコク宣言は、ASEANの地域協力がよって立つべき原則の一つとして、『正義と法の支配』 (justice and the rule of law) を定め」と指摘している⁽²¹⁾。しかし、ASEANには、法を通しての地域協力の考え方は、まだ理念的に採用されているにすぎないとして理解することができる。

この条約が現段階でも採択に至っていない理由を考えた場合、第1にASEANの組織法上の制約要因、第2にASEANの環境問題に対するプライオリティーの低さ、第3に「条約」締結に対する各国の忌避意識、第4に国内法による対応の困難さの問題点が考えられる。これらが全体となって地域条約の締結あるいは適用に対する消極さとして表われているのではないかと考えられる。ただし、この第3の点を、国際的な多国間環境条約について見た場合には、ASEAN諸国の対応はかなり積極的であり、有害廃棄物の越境

移動に関するバーゼル条約、フロンガスの使用規制、生物多様性保護などの分野では、条約を批准、署名する国が増えている。むしろ、ASEAN当事国における信頼関係の度合いがまだ薄いために、多国間条約にむしろその意思決定の重きを置いていると見ることもできる。

これらの問題点のうち、第1は村瀬⁽²²⁾の指摘、第2の点は、作本・井上の論文、第3の点は作本またはチュンポンの論文ですでに検討されている。したがって、ここでは第4のASEAN各国の国内法制の対応との対比で検討を行なうことにする。

ASEAN各国の国内法制面の対応が、協定内容からみて大きく立ち遅れているかどうかであるが、すでにこの点に関して、IUCNが1994年にシンガポールで開催したセミナーの報告書⁽²³⁾がある。ここでは、各国の環境法制が、近年急速に進展したことを、各国別、テーマ別に論じている。各国の環境法整備への取り組み状況とその対応の早さについては、すでにこれまでも本研究会で行なってきたアジア諸国の環境法研究において明らかになっていると思われるので、改めてここで法の整備状況を議論することは避けたいが、特に90年代に入ってからのアジア諸国の環境法と環境行政に関する整備状況は、特徴的と言えるほどの進展を示している。体系的な法整備とともに個別の法分野にわたるまで、各国は環境法に関する基本法で、あるいは個別の法令で、または国際環境条約の国内法化の過程で、法整備を進めてきている。例えば、このASEAN自然保全協定が取り上げているテーマである種および生態系（第2章）、環境の悪化と汚染（第3章）、土地利用計画、保護地域および影響評価（第4章）、科学調査、教育、情報提供、公衆参加、訓練（第5章）、越境汚染（第6章）などは各国の環境法整備の内容におおよそ含まれている。

II ASEAN環境戦略

1. 成立の経緯

アジア地域では、環境協力のための実質的な動きが活発化しつつある。環境問題が発生していること、すでに越境的な被害が顕在化しつつあること、共通の法的取り組みの必要性が高いとの認識が醸成されつつあることなどが、ASEAN地域の環境協力の背景にあるものといえる。これまで多国間の国際環境関連の条約が採択批准され、さらに、各種の環境関連の宣言が採択されてきている。また、第I節でみたASEAN自然保全協定以外にも、二国間あるいは数カ国間で、特定の環境問題領域に対応するための合意、取り決めなどがいくつか行なわれている⁽²⁴⁾。

しかし、1994年に採択されたASEAN環境戦略は、これまでのASEAN環境プログラムの現時点における到達点ということができる。92年の国連環境開発会議のアジェンダ21に対応させるためにASEANの行動計画として策定されたのが、このASEAN環境戦略であり、ASEAN地域の環境以外の他分野の諸戦略とともに発表されたものである。戦略は、94年から98年までの間を対象にしており、94年4月のブルネイにおける環境大臣会合で採択されたものである。

この戦略は、これまでのASEPのプログラムに比べ、次の二つの大きな特徴点を持っている。一つは、すでに見たように、1992年の国連環境開発会議において持続可能な開発を達成するための行動計画として採択された「アジェンダ21」に対して、ASEANとしての優先的な戦略課題を検討するためである。もう一つは、近い将来のAFTAにおける環境政策の統合を念頭においた検討を行なう必要性である⁽²⁵⁾。

ASEAN環境戦略以外で、この地域に関わる環境関連の宣言としては、

1981年の「ASEANの環境に関するマニラ宣言」、84年の「ASEANの環境に関するバンコク宣言」、87年の「持続可能な開発に関するジャカルタ決定」、90年の「環境と開発に関するクアラ・ルンプール合意」、92年の「環境と開発に関するシンガポール決定」、94年の「環境と開発に関するバンダール・スリ・ブガワン決定」がある。例えば、このなかのシンガポールの92年決定は、地域協力の促進を特に強調している。つまり、環境的な要素をあらゆる開発プロセスに組み入れるべきこと、基本的な環境目標基準を設定することで各国が協力すべきこと、地域での環境基準を調和適用させるべきこと、あるいは適正な環境保全技術の移転と開発を行なう方向で協働すべきことが、指摘されている。さらに、この決定の中では、持続可能な開発を実施するための諸国間の合意事項として、基本的政策、諸国間の情報交換、制度的な発展、技術協力、一般に意識向上を指摘するだけでなく、さらに、ASEANが取り上げるべき具体的な環境協力のプログラムとしては、森林火災による「ヘーズ」(haze)、大気と水質の管理、自然資源と環境勘定、環境経済学、広域的な自然公園と保護地域の設定、生物学的多様性維持のための地域ネットワークの設定、ならびにASEANの海洋環境保護の課題を指摘する。これらの内容は、その後、上の述べた94年のブルネイにおける「環境と開発に関するバンダール・スリ・ブガワン決定」に引き継がれて、正式に採択されている。

2. ASEAN環境戦略の内容

ASEAN環境戦略は、上記の1994年「環境と開発に関するバンダール・スリ・ブガワン決定」において採択されたものである。この決定の中では、次に述べる環境戦略に関する内容以外にも、95年をASEAN環境年として宣言すること(2号)、2010年までにASEAN地域の大気質および河川の水質の統一的环境目標基準を作成して必要な措置を講じること(3号)、バーゼル条約の第2回締約国会議の決定が有効な実施を確保することによってASEAN諸

国間の協力を強化すること（4号）が、決定されている。

この戦略の中では、10項目の戦略と、さらにそれぞれを具体化するための行動内容が合計で27項目にわたり採択されている。特にこの10項目の戦略内容を見ると、次のとおりである。

- (1) 戦略1：意思決定過程における環境と開発を統合するための地域的な枠組みの発展を支援すること。
- (2) 戦略2：各部門の戦略をお互いに支援するような政策の発展に向けて、政府および民間部門間の相互作用を支援すること。
- (3) 戦略3：環境関連の知識と情報に関するデータ・ベースを強化すること。
- (4) 戦略4：環境に関する国際条約を実施するための制度的、法律的な能力を強化すること。
- (5) 戦略5：生物学的多様性とその構成要素の持続的な利用を図るための地域的な枠組みを設置すること。
- (6) 戦略6：沿岸部および海洋資源の保護と管理を促進すること。
- (7) 戦略7：有毒物質と有害物質の管理を環境的に健全に行ない、有害廃棄物の越境移動を規制すること。
- (8) 戦略8：環境的に健全な技術を発展させるためのシステムを発展させること。
- (9) 戦略9：持続可能な発展に関わるグループの役割を強化し、その活動を支援すること。
- (10) 戦略10：地域環境プログラムを遂行、管理するための調整的メカニズムを強化すること。

さらに、このASEANの環境戦略の冒頭には、次の5点の政策目標が示されている。これらは、上記の10戦略を実施するうえでの政策目標として理解⁽²⁶⁾されている。

- (i) アジェンダ21の個別的な勧告に対して、ASEANの優先的行動順位を示すこと。

- (ii) 国家および地域レベルのあらゆる開発過程に環境面の配慮を統合させるため、政策的手段を導入し、制度的発展を支援すること。
- (iii) 環境質に関する長期目標を設定し、ASEAN地域の調和的な環境基準の作成に向けて作業を行なうこと。
- (iv) 政策動向を調和させ環境に関する管理技術面における協力を促進し、共通的な環境問題に対して共同の行動をとること。
- (v) 環境へのAFTAの影響を検討し、健全な貿易政策と健全な環境政策が総合されるための手段を採用すること、である。

このASEAN環境戦略を前にみたASEAN自然保全協定と較べた場合、取り極め内容が後退しているとは必ずしも言えない。もちろん両者の表現内容を正確に比較対照することは困難だが、このASEAN環境戦略の文言においては、政策的な課題がきわめて強い語調で個別的、具体的に表現されている場合が多い。また、このブルネイで採択された「環境と開発に関する決定」の中では、「ASEANはリオ宣言に含まれる諸原則を推進し、アジェンダ21を活発に実施すべきである」(前文)、「ASEAN諸国は共通の環境目的と目標を共有し、環境状況の決定は究極的にASEAN諸国の人々の手中にある」などと、きわめて強い語調の政治的表現が目立っている。この宣言の中に見られるASEAN環境大臣会合での合意事項もきわめて明白で、その政策目標もきわめて具体的な形で示されているといえる。

このASEAN環境戦略は、あくまでも行動計画であり、法的な拘束力をもってはいない。しかしながら、ASEANではこのような行動計画に基づいた宣言類の達成率には高い実効性が認められている。例えば、この前身のASEPⅢの期間中に、17のプログラム目標と60の地域プロジェクトを策定したが、この60の中の地域プロジェクトの達成率はすでに90%以上に達しており、しかもその60%はこのASEPⅢの期間内(1988~92年)に達成されている。のみならず、ASEPⅡから持ち越されたいくつかの環境プロジェクトもこのASEPⅢの期間内ではほぼ完成したと報告されている。⁽²⁷⁾

Ⅲ ハード・ローからソフト・ローへ

以上のようにみてくると、ASEAN環境戦略の文言および内容は、自然環境保全協定の内容に比べ、決して後退しているものでなく、むしろ具体的な戦略目標を掲げていること、場合によっては、ASEAN地域の環境基準の統一などと、法の統一に関する議論にまで一歩踏み込んだともいえる先進的な内容を宣言中に含んでいる。⁽²⁸⁾これらの点は、政策的に目的を達成するとのASEAN諸国の政治的な意思と強い姿勢を表明したものである。しかし、これが法的な拘束力を背景にせず、単に政策目標または宣言といったソフト・ローの方式によって、国家間の関係を維持し共通目的の実現を図っている点が特徴的である。

ここで、サンドの『地球環境管理の教訓』中のソフト・ローの位置づけに関連させて改めて両者を比較検討したい。同書の「(環境)条約の発効を促進する手段：条約の発効までに時間がかかるという障害をいかに克服するか」と題する第2節では、「条約という方法をとった場合のもっとも重大な欠点は、おそらく、基準の作成、採択および発効との間に時間のズレが生じることである」⁽²⁹⁾としている。条約の交渉期間自体に時間がかかるだけでなく、条約が署名された後でも、発効に必要な国数が批准しなければならないとして、伝統的に行なわれてきた批准プロセスとその遅れの問題点を指摘する。そして、この障害を回避する方法として、(1)条約の暫定的適用、(2)さまざまな「ソフト・ロー」の活用、(3)いわゆる委任立法の制定、の三つを指摘しており、これらはすでに国際慣行として認められてきた方法でもあるとする。ちなみに、国連調査研究所 (UNITAR) の調査結果によると、条約の署名から発効までに要する時間は、多数国間条約でおよそ2年間から12年間、平均で5年間とされている。⁽³⁰⁾

上述(1)の条約の暫定的適用とは、正式な発効までに時間がかかる場合に、

暫定的な適用を、別途、議定書の作成や別の採択を行なうことにより、条約の署名国間で開始させることである。(3)の委任立法とは、「技術的な基準」を採択して、定期的に改正する権能を政府間の専門的機関に委任する方法であるとされており、これは、通常、手続きの簡素化や手続きの免除あるいは「黙示の合意」などの方法によって行なわれるが、場合によっては、批准自体を回避してしまうこともあり、このために、議会のコントロールを回避し、「民主化プロセスにとって脅威となる」との指摘も行なっている⁽³¹⁾。(2)のソフト・ローについては、「国家の条約の締結という方法をまったく使用しないで、共同宣言を行なって共通の行動綱領を勧告するという決定を下す」方法⁽³²⁾であり、国家の批准を必要とせずに、即時に発効させることができるという実際の利点を評価できる方法である。例として、国連環境計画 (UNEP) 管理理事会の「環境法のガイドラインおよび原則」(1977年)、国連総会が採択した「世界自然憲章」、あるいは各種の宣言類がある。これらのソフトローには、その後「ハード化される」将来的な可能性も残されている。

このような点からアジア地域の環境協力関連の動きをみた場合、すでに見てきたような大臣会合で示された各種の環境宣言・決定等が見られるだけでなく、これらがASEAN環境計画 (ASEP) という行動計画の段階的、継続的な展開によって、ソフトローは集積的かつ独自の効果を挙げてきているといえよう。前述のようなASEPⅢの実績評価によっても、これは明らかである。また、ASEANという実質的に脆弱な組織において、各国の自由な判断と立場を法的に拘束せずに、政治的な宣言といった方式でASEAN全体の課題と構成国の取り組むべき具体的課題を戦略的に明示してきている。ある意味で、ハード・ローの分野において、この地域で注目すべきものが何も形成されてきていないという点では、きわめてマイナスであるが、むしろ、ASEANの組織的な脆弱さ、ASEANの構成国の国力大小に関わる規模の違い、あるいは各国の政治的社会的多様性、あるいは各国の環境問題状況の違いなどを前提にした、現実的、実質的な取り組み方を示唆しているものと考えられる。

ところで、国際社会における国際環境条約の締結とその実施に関わる障害のあり方と、ここで見たようなASEANにおける条約締結に関わる障害のあり方には、共通する課題が潜んでいるのではないかと思われる。つまりは、国際組織の脆弱さとこれに由来するさまざまな問題である。国際環境条約の実効性を担保する機関が国際社会で欠如している場合が多いといった状態と、ASEANにおける組織の脆弱さの点は、きわめて共通している。国際社会は先進国主導で秩序が維持されているが、ASEANは途上国だけで構成されており、かりに条約を作成してもその実効性を確保するための特別な機関は存在していない。かりに環境紛争が生じた場合には、特に国際環境紛争のための処理機関がないように、ASEANにもこの類の機関は存在しない。また国際環境法がまだ新しい分野であるのと同じように、ASEANにおいても、前述のASEAN自然保全協定以外に他の地域環境条約があるわけではない。さらに、各国の国内法制事情として、条約を批准するにあたっては、各国の国内環境法制が未成熟であるといった課題がある。これは、単に環境法分野に限った話ではない。環境法は関連の周辺法分野と緊密な関連を持っているために、これらの法制度の発展を待たなくてはならない。のみならず、地域条約の締結だけを見た場合にも、アジア諸国には、長期間にわたる植民地時代の遺制と古い伝統のために、いまだ一般的な法制度は発展途上段階にあり、地域環境条約の採択後直ちにこれに署名し、その後国内法化できるだけの迅速な対応能力を備えている国がほとんどだとは言い難いのである。

おわりに

本論をしめくくるにあたり、ソフト・ローの長短を、ASEANの状況に照らして、改めて考えて見ることにする。一般的に、ソフト・ローでは、共同に宣言がなされると、批准を待たずに直ちにその効果を発生させることができる。つまり、ソフト・ローを採択、宣言した諸国に対して、法的な拘束力

が弱いといった欠点もあるが、各国の批准を必要とせず、直ちに政治的な効果を発生させることができる。また、これが積み上げられれば、ソフト・ローがハード・ローである地域条約などに発展する可能性も含んでいる。

サンドの言葉によれば、一般的に国際的な環境条約を多数国間で締結する場合には、最大公約数に基づいて合意せざるを得ないために、「もっとも消極的なプログラムの法則」が当てはまるものといえよう。⁽³⁴⁾ただし、消局的な態度をとる当事国にとって「議論、なんらかの見返り、あるいは、さまざまな種類の政治的圧力」が仮に見られる場合には、その立場を変えてしまうような例外がいくつかあるとも指摘されている。⁽³⁵⁾

ASEANの意思決定の方式の場合には、多数決による決定でないために、非効率さといった問題もあるであろうが、逆に現在のASEAN諸国の実情にあった利点も見いだすこともできるものと考えられる。それは、条約締結によってしばしばもたらされてしまうような最大公約数的な意思決定方式に伴う短所を回避できるであろうし、ASEAN諸国のように経済社会状況などの基本的条件が大きく喰い違う国家間で信頼関係を醸成しながら段階的に合意形成していく場合の意思決定方式として、その有用性を評価することができるであろう。また、コンセンサスを重視した意思決定方式は、共通的な達成目標を設定し、これを行動計画を通して実現する場合に、比較的少数の国の利害調整を行なう場合には特にその長所を発揮できる点が優れていると言える。ただし、将来、仮にASEANに加盟する国数が大幅に増えた場合に、このような意思決定システムが続けて有効かどうかの判断は、別問題であろう。ともかく、現段階の状況における限りでは、ASEAN地域におけるソフト・ローの独自の発展はその意義を有しているものと評価することができる。

〔注〕

- (1) 地球環境問題という場合、わが国の『環境白書』（平成8年版）によれば、温暖化問題、熱帯雨林破壊、発展途上国の公害問題、海洋汚染など七つの典型事例が指摘されている。

- (2) しかし、本当に必要なのは、これらの国内的、国際的な取り組み相互間の連携と調整の関係の部分であり、国際的な視点からの総合的な解決の見地に立って積み上げる個別国の行動の総和であろう。
- (3) 例えば、このような地球環境管理の立場に立った取り組みとして、炭酸ガスの排出規制と地球温暖化防止、オゾンホールの予防とフロンガスの使用禁止などがある。先進国間の議論は行なわれているが、今後最も問題となる途上国ではこれらへの取り組みがまだまだ野放し状態であり、段階的にせよ、総合的な対策が望まれる。この点で、ISO14000のような国際的な環境管理の手法には期待するところが大きい。
- (4) 環境問題に対する国際的な認識の変化に関しては、拙稿「持続可能な開発と法原則の確立」(『経済法科論集』[横浜国立大学]第2巻第1号 1994年3月)123～147ページ参照。
- (5) 『アジェンダ21』(環境庁訳)海外環境協力センター 1993年 449ページ参照。
- (6) 同上書 425ページ。
- (7) ビーター・H・サンド『地球環境管理の教訓』(信夫隆司・高村ゆかり訳)国際書院 1994年)9ページ。
- (8) 同上書 21ページ。
- (9) 山影進『ASEAN: シンボルからシステムへ』東京大学出版会 1991年 19ページ。
- (10) 『アジアの安全保障 '95～96』平和・安全保障研究所 1995年。
- (11) 作本直行・井上秀典「環境法分野におけるアジアの地域協力」(野村好弘・作本直行編『発展途上国の環境法——東南・南アジア——』開発と環境シリーズ6 アジア経済研究所 1996年 改訂版)参照。
- (12) 詳細は、拙稿「ASEANの環境法における地域協力の現状と問題点」(安田信之編『ASEAN法』アジア経済研究所 1987年)参照。
- (13) IUCN, *Legislation for Implementation of the ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources: Country Reports*, 1994, p. vii.
- (14) 各条文の具体的な内容は次のとおりである。第1条(基本原則)、第2条(開発計画)、第3条(遺伝子的多様性)、第4条(種: 持続可能な利用)、第5条(種: 絶滅の恐れおよび固有のもの)、第6条(地表植物および森林資源)、第7条(土壌)、第8条(水)、第9条(大気)、第10条(環境の悪化)、第11条(汚染)、第12条(土地利用計画)、第13条(保護区域)、第14条(環境影響)、第15条(科学調

査), 第16条 (教育・情報提供・公衆参加・訓練), 第17条 (行政機構), 第18条 (協力活動), 第19条 (共有資源), 第20条 (国境を越える環境影響), 第21条 (締約国会議の会合), 第22条 (事務局), 第23条 (国内対応機関), 第24条 (議定書の採択), 第25条 (協定改正), 第26条 (付属書および付属書改正), 第27条 (手続規則), 第28条 (報告書), 第29条 (他の協定との関係), 第30条 (紛争解決), 第31条 (批准), 第32条 (加入), 第33条 (効力発生), 第34条 (寄託者の責任), 第35条 (寄託および登録), 付属書。

- (15) 1995年11月にASEAN事務局を訪問した際に, この点に関して質問したところ, ASEANとして, 同専門家会合のASOENに対し, 本条約の成立に関する討議を再提起する意思はないし, 当分ないであろう, との返答があった。
- (16) IUCN, *op. cit.*, p. viii. 本条約の内容には, 汚染者負担の原則, 越境汚染発生の場合の通知義務など, 国際的に広く確認されている原則が多く取り入れられている。詳細は, 拙稿「ASEANの環境法……」。
- (17) 村瀬信也「ASEAN統合の国際組織的側面」(『アジア経済』第26巻第10号 1985年10月) 4~17ページ参照。ASEAN組織の性格全般に関しては, これまでも経済学, 政治学などの研究分野から多くの論述, 文献がある。例えば, 萩原宜之『ASEAN』増補版 有斐閣 1990年など。
- (18) 作本 前掲論文参照。
- (19) この「法律協力」の用語は, 必ずしも適切な表現とは思われないが, 関連の用語である「統一」あるいは「統合」などとは, 異なる, 法制面の国家間の協調的な行動としての動きとして理解できる。これらの区別については, 拙稿「ASEANの環境法……」。
- (20) Viti Mutarborn, *The Challenge of Law: Legal Cooperation among ASEAN Countries*, Institute of Security and International Studies, Chulalongkorn University, 1987.
- (21) Chumporn Pachusanond「ASEAN法律協力の展開」(安藤勝美編『地域協力機構と法』アジア経済研究所 1994年) 128ページ。
- (22) 村瀬 前掲論文参照。第2, 第3の点については, 前出の注(1)(2)を参照。
- (23) IUCN, *op. cit.*
- (24) 例えば, マレーシアとシンガポールの両国間では, バーゼル条約が定める原則に従って, 両国間の廃棄物の移動を制限するための手続きが, “Notification and Control Procedure Adopted by Malaysia and Singapore for Movement of Wastes between the Two Countries”として, 1996年に定められている。また, マ

ラッカ海峡関連の沿岸国間の合意もある。

- (25) *ASEAN Strategic Plan of Action on the Environment*, ASEAN Secretariat, 1994, pp. 2, 23.
- (26) *Ibid.*, p. 25.
- (27) *Ibid.*, pp. 21-22.
- (28) ASEAN環境戦略の一部に組み込まれた「ASEANの調和的な環境質基準」では、長期的な大気環境目標基準として、2010年までに都市部および工業地域では大気汚染のレベルでPSIの汚染基準（Pollutant Standards Index）の100以下を達成すること、さらに河川の水質基準では、同じく2010年までに、都市部および工業地域で、pH6.0から8.5、DO2mg/ℓまたはこれ以上、BOD10mgまたはこれ以下、TSS200mgまたはこれ以下、を達成することが決定されている。
- (29) ピーター・H・サンド 前掲書 42ページ。
- (30) 同上。
- (31) 同上書 48～49ページ。
- (32) 同上書 45ページ。
- (33) 地球環境法研究会編『地球環境条約集』中央法規 1994年、参照。
- (34) ピーター・H・サンド 前掲書 25ページ。
- (35) 例えば、(1)選択的インセンティブ、(2)条約上の義務に差異を設けること、(3)地域的な協力関係への依存、および(4)レジーム推進国による基準の上方修正の促進である。